

TC 006.014/2014-3

Tipo: Tomada de Contas Especial.

Unidade jurisdicionada: Município de Palmeirina/PE.

Responsáveis: Severino Eudson Catão Ferreira, CPF 303.422.524-53; AB Lopes Construção e Empreendimentos Ltda., CNPJ 01.538.270/0001-13; Otávio Fernando Gomes Porto, CPF 031.243.244-55; Leonardo Menezes de Sá, CPF 026.803.624-11.

Advogado ou Procurador:

- Dias, Rezende & Alencar advogados associados, CNPJ 10.724.104/0001-00, e Carolina de Castro Menezes (OAB/PE 30.204), advogados de Severino Eudson Catão Ferreira (peças 19 e 50).

- José André da Silva Filho (OAB/PE 8359), advogado de Leonardo Menezes de Sá.

Interessado em sustentação oral: não há.

Proposta: arquivamento.

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério da Integração Nacional (MI), inicialmente em desfavor do Sr. Severino Eudson Catão Ferreira, CPF 303.422.524-53, prefeito municipal de Palmeirina/PE nas gestões 2005-2008 e 2009-2012, em decorrência da aprovação parcial da prestação de contas do Convênio 9/2006 - Siafi 571.899 (peça 1, p. 103-115), cujo objeto era a reconstrução de 4 pontes e 6 passagens molhadas no referido município.

HISTÓRICO

2. O valor pactuado para a execução do convênio, assinado em 6/11/2006, foi R\$ 1.033.855,61, sendo R\$ 1.000.000,00 do concedente e R\$ 33.855,61 de contrapartida do conveniente. A vigência original do repasse compreendia 180 dias a partir da publicação no DOU, que ocorreu em 7/11/2006 (peça 1, p. 103-117). Posteriormente, mediante o Primeiro Termo de Prorrogação, a vigência do convênio foi prorrogada de ofício até 1º/11/2007 (peça 1, p. 153).

3. Os recursos federais foram repassados para a conta corrente da Prefeitura de Palmeirina/PE por meio das Ordens Bancárias 2006OB901992, de 8/11/2006, e 2007OB901543, de 21/6/2007, cada uma delas no valor de R\$ 500.000,00 (peça 1, p. 123-125 e 169-171).

4. O Relatório de Inspeção 4/2010, de 12/1/2010 (peça 2, p. 107-125), da Secretaria Nacional de Defesa Civil do Ministério da Integração Nacional (Sedec/MI), resultante de vistoria *in loco* realizada no objeto do convênio no dia 15/12/2009, **concluiu que as obras foram executadas, atingindo o benefício social esperado e estando em funcionamento, considerando o percentual de meta física executada de 100%.**

5. A seu turno a Coordenação de Avaliação de Prestação de Contas do Ministério da Integração Nacional emitiu a Informação Financeira 232/2010, de 14/7/2010 (peça 2, p. 139-145), sugerindo notificar o conveniente para recolher o valor de R\$ 19.799,55, sendo R\$ 15.558,92 de rendimentos financeiros e R\$ 4.240,63 de recursos federais, ambos onerados como contrapartida, atualizados monetariamente.

6. Realizada a devida notificação ao agente responsável, ante o não saneamento da irregularidade, a Coordenação-Geral de Prestação de Contas de Convênios do Ministério da Integração Nacional (CGCONV) emitiu o Parecer Financeiro 703/2010, de 20/10/2010 (peça 2, p. 177-185), no qual foi proposta a aprovação parcial da prestação de contas, no valor de R\$ 1.009.621,19, e a instauração da tomada de contas especial, no valor de R\$ 19.799,55.

7. Foi então instaurada a TCE 14/2011 (peça 2, p. 203-211), e o respectivo valor foi registrado na conta "Diversos Responsáveis", mediante a Nota de Lançamento 2011NL000026, de 7/2/2011 (peça 2, p. 201). O processo foi encaminhado à Controladoria-Geral da União (CGU), tendo sido devolvido para arquivamento, pois os valores dos débitos apurados, atualizados monetariamente até janeiro de 2013, não alcançavam o valor mínimo de R\$ 75.000,00, estabelecido no inciso I do artigo 6º da IN-TCU 71/2012, então vigente (peça 2, p. 213-229).

8. Em paralelo, o Tribunal emitiu o Acórdão 4.193/2012-TCU-1ª Câmara, de 17/7/2012, que tratou da Representação TC 037.678/2011-6, originada no Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE/PE), a qual apontava irregularidades e a ocorrência de excessos na execução das obras do convênio em tela (peça 3, p. 22-33). Houve análise do caso pela Sedec/MI, que se manifestou por meio do Parecer Técnico 74/2012, de 13/9/12 (peça 3, p. 36-38), concluindo por **ratificar as conclusões do Relatório de Inspeção 4/2010, de 12/1/2010** (peça 2, p. 107-125), no sentido de que a obra foi executada em 100,00% atingindo o benefício social esperado e estando em funcionamento, atendendo perfeitamente a seus propósitos referente ao Convênio 009/2006M (peça 3, p. 38).

9. Em 12/11/2012 (peça 3, p. 42), a CGU encaminhou o Relatório de Demandas Especiais 000215.000745/2008-19, de 16/8/2012, referente ao município de Palmeirina/PE (peça 3, p. 44-131; peça 4, p. 1-88), apontando irregularidades nas obras do convênio em estudo (peça 4, p. 13-15 e p. 69-73). Esse relatório também foi analisado pela Sedec por meio da Análise Técnica 8/2013, de 27/2/2013 (peça 4, p. 105-121).

10. Depois de efetuada reanálise contábil-financeira e emissão da Informação Financeira 74/2013/CAPC/CGCONV/DGI/SECEX/MI, de 28/5/2013 (peça 4, p. 151-154), foi sugerido notificar o conveniente para recolher ao Tesouro Nacional o valor de R\$ 876.713,79, já atualizado monetariamente e acrescido de juros legais.

11. Uma vez concluída a análise da prestação de contas do convênio e exauridas as providências cabíveis, inclusive a devida notificação do responsável e do prefeito sucessor, mediante os Ofícios 514 e 515/2013, de 28/5/2013 (peça 4, p. 155-173), e ante o não saneamento das irregularidades apontadas no Relatório de Demandas Especiais da CGU, a CGCONV emitiu o Parecer Financeiro 201/2013, de 26/7/2013 (peça 4, p. 175-180), no qual sugeriu a aprovação parcial da prestação de contas no valor de R\$ 628.503,65, instauração da tomada de contas especial no valor de R\$ 407.864,32, e suspensão do registro de inadimplência efetiva no Siafi, tendo em vista que o município contava com outro administrador que não o faltoso.

12. Finalmente, a Secretaria Executiva do Ministério da Integração Nacional elaborou, em 29/10/2013, o Relatório de TCE 8/2013, que concluiu pela responsabilização do Sr. Severino Eudson Catão Ferreira, prefeito municipal de Palmeirina/PE durante a gestão 2005-2008, pelo dano ao Erário no valor histórico de R\$ 407.864,32, em virtude da irregularidade na execução física do objeto (peça 4, p. 197-201), conforme detalhado no quadro a seguir:

Origem do débito	Valor original (R\$)	Data de referência
Glosa técnica 38,5389 %	385.358,88	21/06/2007
Recursos federais onerados como contrapartida	6.946,52	21/06/2007
Rendimentos Financeiros	15.558,92	04/04/2008
Total	407.864,32	

13. As conclusões do Relatório de Tomada de Contas Especial foram ratificadas pela CGU, por meio do Relatório e Certificado de Auditoria 1.809/2013 e do Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno (peça 1, p. 208-213). Na sequência, as conclusões do órgão de controle foram submetidas ao Ministro de Estado da Integração Nacional, interino, para conhecimento, que então emitiu o pronunciamento ministerial constante da peça 4, p. 222.

14. A TCE foi autuada em 24/3/2014 neste Tribunal, tendo sido realizada a citação do responsável, o Sr. Severino Eudson Catão Ferreira, ex-prefeito municipal em 2017, conforme proposto na instrução constante da peça 7 e detalhado no Ofício 0781/2017-TCU/Secex-PE, de 23/5/2017 (peça 13). Por meio de seus procuradores, o responsável, após solicitação de prorrogação de prazo, apresentou as alegações de defesa que integram a peça 18 dos autos.

15. Na instrução à peça 21, entretanto, concluiu-se que, antes de analisar a defesa apresentada, dever-se-ia realizar nova citação, com a inclusão de outros agentes como possíveis responsáveis solidários ao ex-prefeito, tendo em vista ter constatado que a responsabilidade pelas parcelas de maior impacto financeiro no débito, quais sejam, o superfaturamento e a execução de obra com durabilidade e funcionalidade comprometidas, não poderia ser atribuída somente ao ex-prefeito municipal, mas também à empresa contratada e aos responsáveis técnicos pelo projeto, fiscalização e execução das obras.

16. Destarte, na instrução à peça 21 foi proposto:

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

27. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) incorporar aos presentes autos a peça 1 do TC 037.678/2011-6;

b) realizar a citação dos responsáveis a seguir arrolados, com fundamento nos artigos 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham aos cofres do Tesouro Nacional os valores a seguir indicados, atualizados monetariamente a partir das respectivas datas de ocorrência até o efetivo recolhimento, em virtude das ocorrências, condutas e evidências abaixo especificadas, ressaltando-se que, em havendo a condenação pelo Tribunal, o débito ora apurado será acrescido de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU:

Ocorrência: não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais transferidos pelo Ministério da Integração ao município de Palmeirina, no estado de Pernambuco, para execução do Convênio 9/2006 (Siafi 571899), cujo objeto era a “Reconstrução de 4 pontes e 6 passagens molhadas”.

Detalhamento do Débito (Parte 1)			
Valor Original (R\$)	Descrição	Natureza	Data
385.358,88	Glosa técnica	Débito	21/06/2007
Valor atualizado até o dia 24/8/2017: R\$ 701.353,16 (peça 20, p. 5)			

Responsáveis: Severino Eudson Catão Ferreira, CPF 303.422.524-53, prefeito municipal de Palmeirina nas gestões 2005-2008 e 2009-2012, signatário do Convênio 9/2006 (Siafi 571899) e responsável pela boa e regular aplicação dos recursos transferidos pelo Ministério da Integração Nacional, solidariamente com: AB Lopes Construção e Empreendimentos Ltda., CNPJ 01.538.270/0001-13; empresa contratada para a execução dos serviços objeto do convênio; Otávio Fernando Gomes Porto, CPF 031.243.244-55, responsável técnico pela execução dos serviços e integrante do quadro societário da empresa; Leonardo Menezes de Sá, CPF 026.803.624-11, responsável técnico pelo projeto e pela fiscalização das obras realizadas com recursos do convênio.

Condutas:

- **Severino Eudson Catão Ferreira:** autorizar pagamentos e prestar contas de serviços superfaturados, executados em quantitativos inferiores aos previstos contratualmente,

caracterizando a execução parcial do objeto do convênio; autorizar pagamentos e prestar contas de serviços executados sem respaldo em projetos e cálculos técnicos de engenharia, comprometendo a durabilidade e a funcionalidade da ponte localizada no Sítio Jacaré, destruída depois de passados menos de três anos de sua execução, concorrendo para o descumprimento dos seguintes dispositivos constitucionais e legais: Constituição Federal de 1988, art. 70, parágrafo único; Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, art. 93; Lei 4.320, de 17 de março de 1964, arts. 62, 63 e 64; e Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, arts. 6º, inciso IX, 7º, 66, 67, 69 e 70.

- **AB Lopes Construção e Empreendimentos Ltda.**, por meio de seu representante legal: receber pagamentos por serviços superfaturados, executados em quantitativos inferiores aos previstos contratualmente; receber pagamentos por serviços executados sem respaldo em projetos e cálculos técnicos de engenharia, comprometendo a durabilidade e a funcionalidade da ponte localizada no Sítio Jacaré, destruída depois de passados menos de três anos de sua execução, concorrendo para o descumprimento dos seguintes dispositivos legais: Lei 4.320, de 17 de março de 1964, arts. 62 e 63; e Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, arts. 6º, inciso IX, 7º, 66, 68, 69 e 70.

- **Otávio Fernando Gomes Porto**: supervisionar e autorizar a execução de serviços superfaturados, em quantitativos inferiores aos previstos contratualmente; supervisionar e autorizar a execução de serviços sem respaldo em projetos e cálculos técnicos de engenharia, comprometendo a durabilidade e a funcionalidade da ponte localizada no Sítio Jacaré, destruída depois de passados menos de três anos de sua execução, concorrendo para o descumprimento dos seguintes dispositivos legais: Lei 4.320, de 17 de março de 1964, arts. 62 e 63; e Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, arts. 6º, inciso IX, 7º, 66, 68, 69 e 70.

- **Leonardo Menezes de Sá**: elaborar projetos de engenharia sem respaldo em estudos técnicos preliminares, tais como levantamento topográfico, cálculo hidrológico e sondagens; fiscalizar e autorizar a execução de serviços superfaturados, em quantitativos inferiores aos previstos contratualmente; fiscalizar e autorizar a execução de serviços dimensionados de acordo com sua “intuição” e “experiência”, sem respaldo em projetos e cálculos técnicos de engenharia, comprometendo a durabilidade e a funcionalidade da ponte localizada no Sítio Jacaré, destruída depois de passados menos de três anos de sua execução, concorrendo para o descumprimento dos seguintes dispositivos legais: Lei 4.320, de 17 de março de 1964, arts. 62 e 63; e Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, arts. 6º, inciso IX, 7º, 66, 67, 69 e 70.

Evidências: Relatório de Demandas Especiais 000215.000745/2008-19, de 16/8/2012 (peça 3, p. 44-131; peça 4, p. 1-88); Análise Técnica 8/2013, de 27/2/2013 (peça 4, p. 105-121); Parecer Financeiro 201/2013/DTCE/CDTCE/CGCONV/DGI/SECEX/MI, de 26/7/2013 (peça 4, p. 175-180); Relatório de TCE 8/2013 (peça 4, p. 197-201); Relatório e Certificado de Auditoria 1.809/2013 e Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno (peça 1, p. 208-213).

Detalhamento do Débito (Parte 2)			
Valor Original (R\$)	Descrição	Natureza	Data
6.946,52	Recursos federais onerados como contrapartida.	Débito	21/06/2007
15.558,92	Rendimentos Financeiros	Débito	04/04/2008
- 5.995,77	Crédito relativo aos rendimentos financeiros (utilizados) proporcionais à glosa técnica	Crédito	04/04/2008
Valor atualizado até o dia 24/8/2017: R\$ 29.351,81 (peça 20, p. 6-7)			

Responsável: Severino Eudson Catão Ferreira, CPF 303.422.524-53, prefeito municipal de Palmeirina nas gestões 2005-2008 e 2009-2012; signatário do Convênio 9/2006 (Siafi 571899) e responsável pela boa e regular aplicação dos recursos transferidos pelo Ministério da Integração Nacional.

Conduta: não aplicar a integralidade dos rendimentos financeiros auferidos e a contrapartida pactuada no objeto do convênio, concorrendo para o descumprimento dos seguintes dispositivos

constitucionais e legais: Constituição Federal de 1988, art. 70, parágrafo único; Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, art. 93.

Evidências: Parecer Financeiro 201/2013/DTCE/CDTCE/CGCONV/DGI/SECEX/MI, de 26/7/2013 (peça 4, p. 175-180); Relatório de TCE 8/2013 (peça 4, p. 197-201); Relatório e Certificado de Auditoria 1.809/2013 e Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno (peça 1, p. 208-213).

17. A proposta contou com a anuência do Secretário da Unidade Técnica (peça 23), resultando nas seguintes comunicações processuais:

I – Responsável: AB Lopes Construção e Empreendimentos Ltda. - ME (CNPJ: 01.538.270/0001-13) Sócio Administrador: Luciano Markus de Barros Góes; defesa à peça 46.

Ofício Secex/PE	Endereço	Recebimento	Localização/Ofício/AR
1796/2017, de 20/10/2017	Rua José Ferreira Sedicias, 19 - Centro CEP: 55.730-000 - Bom Jardim - PE	Retornou ao remetente	Peças 28 e 35

II – Responsável: Leonardo Menezes de Sá (CPF: 026.803.624-11).

Ofício Secex/PE	Endereço	Recebimento	Localização/Ofício/AR
1795/2017, de 20/10/2017	Rua Oscar Pinto, 293 - Apt. 1501 - Casa Amarela CEP: 52.051-350 - Recife - PE	10/11/2017	Peças 29 e 33

III – Responsável: Otávio Fernando Gomes Porto (CPF: 031.243.244-55)

Ofício Secex/PE	Endereço	Recebimento	Localização/Ofício/AR
1794/2017, de 20/10/2017	Rua José Bonifácio, 1356 - Apt. 503 C - Torre CEP: 50.710-000 - Recife - PE	10/11/2017	Peças 30 e 32

IV – Responsável: Severino Eudson Catão Ferreira (CPF: 303.422.524-53); Procurador: Carlos Gilberto Dias Júnior (OAB: 987/PE)

Ofício Secex/PE	Endereço	Recebimento	Localização/Ofício/AR
1792/2017, de 20/10/2017	Av. Des. João Paes de Carvalho, 203 - Casa - Centro CEP: 55.310-000 - Palmeirina - PE	Retornou ao remetente	Peças 31 e 42
2104/2017, de 13/12/2017	Rua do Sossego, 607 - Santo Amaro CEP: 50.100-150 - Recife - PE	22/12/2017	Peças 43 e 47

18. Os responsáveis foram devidamente citados conforme atestam os ofícios e AR's acima mencionados, os quais apresentaram as alegações de defesa constantes das peças 44-46 e 48.

19. Na instrução à peça 53 foi procedida à análise das alegações de defesa e razões de justificativas dos responsáveis arrolados nesta tomada de contas especial, resultando na proposta de mérito no sentido de se acolher as alegações de defesa apresentadas pelos Srs. Severino Eudson Catão Ferreira (CPF 303.422.524-53), Otávio Fernando Gomes Porto (CPF 031.243.244-55), Leonardo Menezes de Sá (CPF 026.803.624-11) e pela empresa AB Lopes Construção e Empreendimentos Ltda. (CNPJ 01.538.270/0001- 13), uma vez que foram suficientes para elidir as irregularidades a eles

atribuídas. Desse modo, suas contas deveriam ser julgadas regulares com ressalva, dando-se quitação aos responsáveis.

20. A proposta de encaminhamento contou com a anuência do titular da subunidade técnica (peça 54).

21. Entretanto, o titular da Secex-TCE manifestou-se à peça 55, nos seguintes termos:

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada em decorrência da aprovação parcial da prestação de contas de convênio cujo objeto foi a reconstrução de 4 pontes e 6 passagens molhadas no município de Palmeirina/PE.

O possível dano de R\$ 398.405,44, conforme trazido na instrução citatória (peça 21, p. 3 e 4), teria sido originado da seguinte composição:

Detalhamento do débito [composição 96,73% de recursos federais e 3,27% de contrapartida]	Valor (R\$)
Superfaturamento apurado na construção das pontes nas localidades de Sítio Fleixeira, Inhumas, Sítio Coités e Sítio Espinheiro, conforme apontado no Relatório de Demandas Especiais 000215.000745/2008-19, elaborado pela CGU em 16/8/2012 (peça 4, p. 71- 73) e na Análise Técnica 8/2013, de 27/2/2013 (peça 4, p. 105-121).	117.132,62
Superfaturamento apurado na construção da passagem molhada na localidade Palmeirina para Boa Vista, conforme apontado na Tabela 1 da Análise Técnica 8/2013, de 27/2/2013 (peça 4, p. 105-121).	15.479,66
Superfaturamento apurado na construção da passagem molhada na localidade Sítio Mourão, conforme apontado na Tabela 2 da Análise Técnica 8/2013, de 27/2/2013 (peça 4, p. 105-121).	7.704,50
Dano decorrente da destruição da ponte localizada no Sítio Jacaré, que não apresentou a durabilidade e a funcionalidade esperadas, tendo sido destruída por enchente depois de passados menos de três anos de sua execução, conforme apontado na Análise Técnica 8/2013, de 27/2/2013 (peça 4, p. 105-121).	258.088,66

Análise de mérito quanto ao dano relacionado à ponte Sítio Jacaré

Inicialmente, observa-se que 65% do possível dano avaliado nesse processo foi decorrente da destruição da ponte localizada no Sítio Jacaré (100 x R\$ 258.088,66/R\$ 398.405,44). Nesse caso, anuímos ao entendimento contido na instrução precedente que “não há elementos de prova que associem a queda da ponte a defeitos de construção”, mas, que há elementos que apontam que “a queda esteve associada a causa de força maior relacionada a fatores climáticos alheios à vontade humana”, como por exemplo:

(i) o relatório do Banco Mundial (peça 46, p. 29-37), noticiando perdas estimadas em R\$ 362 milhões em danos nas rodovias, estradas vicinais e pontes; e

(ii) cópia do Decreto 35.191/2010 (peça 46, p. 65-66) em que o então Governador de Pernambuco declarou a existência de situação anormal caracterizada como situação de emergência em diversos municípios, inclusive o de Palmeirina, demonstrando, assim, que a região foi severamente afetada por fatores climáticos extraordinários.

Esse fato, associado ao período em que a ponte foi utilizada sem restrição ou sinistro, elimina a necessidade de análise de questões ligadas a qualidade/estabilidade desta ponte, quais sejam: (i) a impossibilidade de o gestor identificar as deficiências técnicas; (ii) a necessidade de apontamento prévio de vícios; (iii) a responsabilidade/necessidade de revisão de cálculos/projeto; e (iv) a possível deficiência de projetos.

Contudo, com as devidas vênias, **divergimos de alguns dos argumentos trazidos na instrução precedente para justificar a eliminação desse débito**, aludindo, resumidamente, que (i) a

aprovação dos projetos pelo conveniente eximiria a responsabilidade do projetista (Parágrafo 52); e (ii) a ausência de provas (projetos, memoriais etc.) nos autos eliminariam a irregularidade proposta (parágrafo 54).

Em relação à transferência de responsabilidade técnica de possíveis vícios de projeto para o órgão concedente, decorrente de sua análise, a ciência do Voto que embasou o Acórdão 2253/2016 – TCU – Plenário traz o seguinte conteúdo:

Firme-se, pois, que a aprovação do projeto básico ou executivo pelo órgão concedente, por óbvio, não tem o propósito de transferir aos agentes desses órgãos a responsabilidade técnica em relação a eventuais vícios ocultos ou inconsistências que somente poderiam ser identificadas por aqueles que confeccionaram os projetos ou acompanharam sua execução. Essa atribuição permanece inteiramente a cargo da autoridade competente no âmbito do ente beneficiário, responsável pela escolha dos projetistas e pela supervisão dos trabalhos por eles realizados.

...

Portanto, em observância aos princípios da eficiência e da racionalidade administrativa, não se espera que o concedente, na análise que antecede o repasse de recursos, refaça os projetos ou dedique considerável tempo de seus servidores na busca dos já mencionados **vícios ocultos ou de difícil identificação**, mas que verifique sua efetiva existência e correção formal, em vista dos objetivos salientados no plano de trabalho.

Seguindo o entendimento esboçado nessa decisão, não há que ser acatada a transferência de responsabilidade do técnico projetista para a concedente que o aprovou.

Quanto a responsabilidade por apresentar as provas da execução de estudos preliminares e do correto dimensionamento das pontes, sabe-se que é do gestor, decorrente de expressa disposição contida no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, bem assim do disposto no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 (Acórdãos 317/2010- TCU-Plenário, 5.964/2009-TCU-2ª Câmara, 153/2007-TCU-Plenário, 1.293/2008-TCU2ª Câmara e 132/2006-TCU-1ª Câmara). Ou seja, se não houvesse ocorrido o fato superveniente (sinistro), e o gestor não apresentasse as provas da execução de estudos preliminares e do correto dimensionamento das pontes e não houvesse justificativa plausível para o fato, suas contas deveriam ser julgadas irregulares.

Análise de mérito quanto aos demais danos

Em relação ao encaminhamento dado aos demais débitos relacionados a possível superfaturamento de serviços, entendemos que a possível deficiência de que “os ofícios citatórios não identificaram aos agentes responsabilizados com a exatidão exigida os serviços superfaturados, com os quantitativos e os preços que sustentaram as irregularidades apontadas pela CGU para que os defendentes pudessem se posicionar especificamente sobre cada ponto” (parágrafo 70) poderia ser solucionada com outro ofício que corrigisse a possível lacuna. Dessa forma, os gestores poderiam apresentar a defesa/elementos comprobatórios cientes das especificidades envolvidas.

Ademais, neste caso concreto, com o devido respeito à opinião trazida, entendemos não ser razoável assumir como correta a comparação direta dos quantitativos oriundos de volumes globais de materiais entre diversas pontes (volumes de concreto, forma, escoramento etc.) visto que a largura, distância entre pilares (vão livre) e altura da ponte (com consequente impacto na altura e dimensionamento dos pilares) podem influenciar consideravelmente nos resultados (parágrafos 71-77). Assim, divergimos da conclusão de insubsistência das irregularidades (parágrafo 77), pois somente por meio dos projetos das obras como construída é possível atestar a justeza dos quantitativos pagos.

Observa-se que a instrução alude à ausência dos projetos e demais componentes técnicos neste processo (parágrafos 69 e 77) nos seguintes moldes: “a ausência nos autos de projeto básico e/ou executivo, memoriais descritivos, ou até mesmo diários de obras, dificultam conferir os cálculos da CGU que supostamente geraram os danos apurados nesta TCE”

Em adição, foi informado que “não por culpa dos responsáveis e sim em razão da constituição do processo, não constam dos autos os projetos e outras evidências sobre as irregularidades

apontadas”. Ou seja, foi reportado ter havido deficiência de constituição da TCE, a qual não incluiu evidências capazes de caracterizar o dano.

O relatório da CGU que fundamentou a TCE (peça 3, p. 42-131 e peça 4, p. 1-88) trata de diversas obras. No que tange às três pontes restantes, objeto desta TCE, foram apresentadas, na peça 4, p. 71 a 72, planilhas com o cálculo do sobrepreço das obras, sem adentrar na memória de cálculo das diferenças obtidas, apenas aduzindo o seguinte (peça 4, p. 73).

a) as dimensões da projeção horizontal efetivamente medidas das pontes são, com efeito, menores que as previstas no Projeto de Construção de Obras de Pontes da Tomada de Preços nº 009/2006;

b) as espessuras das lajes das pontes medidas são, com efeito, menores que as previstas; e

c) neste último caso, os quantitativos das pontes foram calculados como se a superestrutura fosse composta apenas de uma laje de 60cm de espessura. Contudo, foi verificado que essa laje tem em média 16cm, sendo apoiada em duas vigas longarinas, de 30cm x 30cm. Este fato reduz significativamente as quantidades executadas.

Complementarmente, o relatório do controle interno esclareceu que “não foram disponibilizados os desenhos de projetos referentes às estruturas construídas” (peça 4, p. 70).

O relatório trouxe ainda fotos que visaram ratificar o novo formato dos tabuleiros dessas pontes (peça 4, p. 73). Foi externado ainda a existência de “Projeto de Construção de Obras de pontes e Passagens Molhadas’ fls. 40 a 146 do Processo 40/2006 (Tomada de Preços 009/2006)” (peça 4, p. 73).

A respeito dos projetos das pontes, posteriormente esse relatório informa o seguinte (peça 4, p. 111 a 115):

À exceção da ponte no Sítio Jacaré, todas as outras três pontes (Fleixeira, Inhumas, Sítio Coité, Sítio Espinheiro) tinham as mesmas dimensões, orçamento (R\$ 152.187,14) e detalhes de projetos, sem ter sido apresentado os estudos preliminares que os fundamentaram;

2) Essas três pontes seriam constituídas de uma laje maciça de concreto com 60 cm de espessura, apoiada em duas cabeceiras de concreto ciclópico, com um vão livre de 10 m entre elas. Entretanto, o que foi constatado in loco, não só pelo TCE-PE e pela CGU, mas também nas fotos do relatório de inspeção da SEDEC, é que essas três pontes foram construídas de forma diferente do projeto, com uma laje de espessura inferior a 20 cm sobre duas vigas longarinas com seção aproximada de 30 cm x 30 cm cada uma, que por sua vez, se apoiavam nas cabeceiras. Esse fato fez com que as quantidades de materiais inicialmente previstas (concreto, aço etc.) fosse reduzida;

3) Quanto ao escoramento, qualquer das áreas de projeção verificadas não seria superior a 80m² enquanto, pelos cálculos, foi utilizado algo da ordem de 431 m²; e

4) Não foi possível avaliar quantidades relacionadas a fundações das pontes.

No caso das passagens molhadas, com base nas dimensões encontradas na inspeção técnica realizada pela SEDEC em 2009, observou-se que somente as passagens molhadas “Palmeirinha para Boa Vista” e “Sítio Mourão” foram executadas a menor do que o previsto no projeto. Assim, foram recalculados os quantitativos dessas duas obras conforme planilha apresentada. Na passagem molhada Palmeirinha para Boa Vista, que foi orçada com dimensões de 11 m x 7 m, considerou-se as dimensões constatadas “in loco” de 6 m x 5,6 m e na passagem molhada de Sítio Mourão, que também foi orçada com dimensões de 11 m x 7 m, considerou-se as dimensões constatadas in loco de 10m x 6 m (peça 4, p. 115 a 117).

Diante dos elementos constantes nos autos, **consideramos essencial para a análise do dano e subsídio dos defendentes, em caso de nova citação**, a confirmação dos volumes verificados “in loco” pela equipe de auditoria. Fato é que as dimensões das pontes podem ser consideradas constantes (variações mínimas como por exemplo as decorrentes de desgaste ou de dilatação térmica) e não há que ser alegado que possam sofrer grandes interferências do período decorrente desde a sua construção até a citada vistoria, conforme aludido no parágrafo 77 da instrução precedente.

Proposta de Encaminhamento

Diante do exposto, expeça-se diligência à Controladoria-Geral da União, com fundamento nos artigos 10, § 1º, e 11 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 157 do RI/TCU, e na competência delegada pelo Relator, Portaria MBC 1, de 14/7/2014, para que, no prazo de 15 (quinze dias), sejam encaminhados os seguintes documentos/informações:

- a) Memória de cálculo dos quantitativos e demais elementos que fundamentaram os valores de dano trazidos à peça 4, p. 71 a 73 e 117;
- b) Projeto de Construção de Obras de pontes e Passagens Molhadas, fls. 40 a 146 do Processo nº 40/2006 (Tomada de Preços 009/2006).

Por oportuno, também deve ser encaminhada cópia do presente despacho à Controladoria-Geral da União, a fim de subsidiar a apresentação da resposta à diligência, além de cópia das peças 3 e 4.

22. Em cumprimento ao despacho do Secretário foi expedido o Ofício 8045/2019-TCU/Seproc, de 17/10/2019, à Secretaria-Executiva do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (peça 56), havendo a certificação da entrega da correspondência em 23/10/2019, conforme consta no “despacho de conclusão das comunicações processuais” (peça 61).

23. Em resposta, por meio do Ofício 24460/2019/Demandas Externas-PE/Pernambuco/CGU, de 22 de novembro de 2019 (peça 59), foi encaminhada a documentação acostada à peça 60, analisada na Seção “Exame Técnico”.

EXAME TÉCNICO

24. A documentação encaminhada pela CGU (peça 60) se constitui das evidências e memórias de cálculos utilizadas para sustentar as irregularidades apontadas no Relatório de Demandas Especiais 000215.000745/2008-19, de 16/8/2012, referente ao município de Palmeirina/PE (peça 4, p. 71-73 e 117), especialmente no que tange aos superfaturamentos verificados na construção das pontes e passagens molhadas com recursos oriundos do Convênio 9/2006. Em razão do disposto no art. 5º, inciso II, da IN/TCU 71/2012, tais evidências, a rigor, deveriam ter constado dos autos antes da primeira citação efetivada.

24.1. Entre outros fatores, se deveu a ausência de evidências que confirmassem a irregularidade de superfaturamento levantadas pela CGU que na instrução à peça 53, cuja motivação agora se faz pertinente explicitar, nos convencemos da proposta de encaminhamento de mérito no sentido de que não se poderia condenar em débito os agentes responsabilizados nesta TCE (item 19, retro), tendo em vista as ponderações que suscitaremos nesta seção de cunho processual, com vistas à manutenção da estabilidade processual e do devido processo legal, além, evidentemente, para fins de que se prevaleçam a razoabilidade, segurança jurídica e a duração razoável do processo.

25. Com efeito, em relação à estabilidade processual citamos trechos do relatório que compôs a Decisão 1045/2000 - Plenário, Relator: Ministro Adylson Motta, na qual se pode visualizar que a perseguição da verdade real deve ser tratada com cautela, no sentido de se evitar atos processuais sem fim, em detrimento do devido processo legal e da duração razoável do processo e, até mesmo, da segurança jurídica, como veremos mais adiante.

2-Da Preliminar de Preclusão Consumativa

A preclusão, como ensina (...) é a perda, extinção ou consumação de uma faculdade processual. Estamos, no caso em questão, diante da denominada preclusão consumativa, uma vez que exercida validamente a faculdade de apresentar as razões de justificativas julgadas pertinentes no prazo legal. (...) a preclusão consumativa tem seu fundamento no 'no bis in idem', aliás, (...) o processo desenvolve-se por fases e através de atos processuais, a passagem de um estágio a outro do procedimento **pressupõe o encerramento do anterior**. Assim, atendendo inclusive ao **devido processo legal e a segurança jurídica** (uma vez que transformar prazos e atos em algo que possa **ser exercido da forma e quando se quiser**, traz uma instabilidade processual que pode redundar

na infinita prolongação dos feitos, sem jamais ocorrer a distribuição da justiça), não se pode conhecer da peça em sua plenitude. É certo que no TCU não se aplica, em tese, a equidade (entre polos passivo e ativo), entretanto **o devido processo legal** e a legalidade devem ser respeitados.

26. Com base no enunciado acima, apesar da imprescritibilidade das ações de ressarcimento, em aparente contraposição ao instituto da prescrição consumativa, há que se convir que também nos processos de tomada de contas especiais, no que respeita à atuação desta Corte, devem-se observar os ritos processuais, aí entendido que uma vez cumprido validamente o estágio das citações, segue-se para o estágio posterior – proposta de mérito – observando-se os princípios da segurança jurídica e da duração razoável do processo, como limitadores de feitos que prolongam indefinidamente os processos dessa natureza, tornando-os mais dispendioso e sem a efetiva distribuição da justiça.

27. No caso desta TCE, por exemplo, observamos que a execução do convênio trata de fatos ocorridos entre 2007/2008, há mais de 12 anos, com o processo autuado nesta Corte em 2014 (item 14, retro). Somente três anos depois, em 2017, o processo saiu da inércia no âmbito deste Tribunal com a primeira citação do Sr. Severino Eudson Catão Ferreira, conforme proposto na instrução constante da peça 7 e detalhado no Ofício 0781/2017-TCU/Secex-PE, de 23/5/2017 (peça 13).

28. Não obstante ter sido devidamente citado e o responsável apresentado defesa, houve nova instrução à peça 21, datada de 24/8/2017, três meses depois da primeira citação, sugerindo nova citação, desta vez para arrolar novos responsáveis, ao argumento de que o superfaturamento e a execução de obra com durabilidade e funcionalidade comprometidas, não poderia ser atribuída somente ao ex-prefeito municipal, mas também à empresa contratada e aos responsáveis técnicos pelo projeto, fiscalização e execução das obras (item 15, retro). Naquela instrução foi proposto, ainda, incorporar aos presentes autos a peça 1 do TC 037.678/2011-6, e que somente agora foi juntada à peça 62, a qual será também examinada nesta instrução.

29. Os responsáveis apresentaram as alegações de defesa requeridas e analisadas na instrução à peça 53, datada de 26/6/2019. Com base nos elementos disponíveis nos autos, entendeu-se por acolher os argumentos de defesa apresentados levando-se em conta a escassez e/ou ausência das evidências que sustentavam as irregularidades apontadas pelo sistema de controle interno sobre fatos ocorridos há mais de 12 anos.

30. No entanto, optou-se por diligência saneadora a qual carrou aos autos os novos elementos enviados pela CGU (peça 60) que, a nosso ver, mostram-se frágeis e insuficientes para modificar o curso desta TCE que já havia sido proposto na instrução à peça 53. A nossa análise consistirá, nesse diapasão, primeiramente, fazer os devidos reparos nas citações anteriormente realizadas, nas irregularidades apontadas e nas condutas atribuídas aos responsáveis. Além desses reparos, abordaremos o impacto dos novos elementos enviados pela CGU nas alegações de defesas de razão cada responsável individualmente.

Responsável: Leonardo Menezes de Sá (CPF 026.803.624-11)

31. O Sr. Leonardo Menezes de Sá foi responsabilizado por ter elaborado projetos de engenharia sem respaldo em estudos técnicos preliminares, tais como levantamento topográfico, cálculo hidrológico e sondagens e por fiscalizar e autorizar a execução de serviços superfaturados, em quantitativos inferiores aos previstos contratualmente, fiscalizar e autorizar a execução de serviços dimensionados de acordo com sua “intuição” e “experiência”, sem respaldo em projetos e cálculos técnicos de engenharia, comprometendo a durabilidade e a funcionalidade da ponte localizada no Sítio Jacaré, destruída depois de passados menos de três anos de sua execução.

32. Verificam-se, assim, essencialmente duas condutas atribuídas ao responsável, de forma que, para compreensão da análise, as dividiremos em tópicos.

I – conduta 1: elaborar projetos de engenharia sem respaldo em estudos técnicos preliminares.

33. Realmente, de acordo com o Acórdão 2253/2016 – TCU – Plenário, em tese não seria possível eximir o projetista de elaborar os projetos de forma deficiente, nem transferir a responsabilidade ao setor técnico do concedente por tê-los aprovado.

34. Contudo, deve-se enfatizar que tal jurisprudência foi edificada em 2016, ao passo que esta TCE trata de projetos básicos elaborados em 2006. Referida jurisprudência, de fato, sedimentou o entendimento de que a aprovação do projeto básico ou executivo pelo órgão concedente, por óbvio, não tem o propósito de transferir aos agentes desses órgãos a responsabilidade técnica em **relação a eventuais vícios ocultos ou inconsistências que somente poderiam ser identificadas por aqueles que confeccionaram os projetos** ou acompanharam sua execução.

35. Por outro lado, o arcabouço jurisprudencial desta Corte não afasta a responsabilidade da autoridade que aprova o projeto básico, a exemplo do Acórdão 7181/2018 – Segunda Câmara (Relator: Ministro Aroldo Cedraz), em que o Relator considerou que:

15. Conforme adequadamente informado na instrução, a **aprovação** é ato unilateral e discricionário pelo qual se exerce o controle a priori ou a posteriori do ato administrativo. Portanto, ao praticar este ato, a autoridade competente referenda os procedimentos até então adotados e o **conteúdo** daquilo que aprova. **Não** é ato **meramente** formal ou **chancelatório**, mas antes um ato de fiscalização, razão pela qual os procedimentos inadequados que geraram consequências danosas **não podem ser imputados unicamente a quem os praticou**.

16. Assim, a **responsabilidade** do recorrente em razão dessa ação **só poderia ser afastada** caso as irregularidades decorressem de **vícios ocultos, dificilmente perceptíveis** no âmbito da análise procedida, o que, nesse caso concreto, não restou demonstrado. O que se observou foi que, da referida omissão, negligência ou imperícia do dever de fiscalizar resultou a aprovação de projeto básico deficiente, ao arrepio da legislação pertinente.

34. Assim, com base na linha da jurisprudência desta Corte acima comentada, o setor competente do órgão repassador não tem responsabilidade por aprovar projetos básicos que, futuramente, se mostrem contaminados por **vícios ocultos dificilmente perceptíveis** na análise procedida. No entanto, o órgão concedente, provido de setor técnico de engenharia qualificado, é responsável por avaliar a viabilidade técnica dos projetos que lhes são submetidos, suficientemente capacitados para recusarem projetos contendo erros grosseiros, até para que seus pareceres técnicos não se tornem meras peças decorativas no processo de concessão de recursos federais.

35. Assim pontuado, na instrução à peça 53 havíamos entendido que no Parecer Técnico 002/2006-JVS, datado de 29/6/2006 (peça 1, p. 43-47), a Secretaria Nacional de Defesa Civil do Ministério da Integração Nacional, encarregada de avaliar os projetos apresentados pelo conveniente, registrou, em resumo, que, do ponto de vista técnico, seria favorável à aprovação do projeto básico proposto para recuperação de danos causados por desastres através de execução de obras/serviços de reconstrução de pontes e passagens molhadas no Município de Palmeirina/PE, conforme o plano de trabalho aprovado pelo Secretário Nacional de Defesa Civil e cotejamento das planilhas com os valores referenciados pelo Sinapi.

36. É inquestionável, dessa forma, que os projetos básicos das obras objeto do Convênio 9/2006 foram aprovados pelo concedente em 2006, há mais 14 anos.

37. Todavia, por mais paradoxal que possa parecer a discussão em torno desse tópico, a CGU não apontou deficiências nos projetos básicos das obras que pudessem ser atribuídas exclusivamente ao projetista, no caso o Sr. Leonardo Menezes de Sá, engenheiro civil e responsável técnico pelos projetos. No relatório de demandas especiais da CGU foram as seguintes irregularidades:

- a) ausência de planilha de encargos sociais e de BDI (peça 4, p. 69);
- b) convênio em situação de inadimplência no Siafi (peça 4, p. 70);

c) superfaturamento de R\$ 117.132,62, devido a não execução dos serviços medidos e pagos (peça 4, p. 71);

38. Originalmente as eventuais deficiências nos projetos básicos das pontes e passagens molhadas decorreram dos trabalhos de auditoria do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE), que resultaram na responsabilização do Sr. Leonardo Menezes de Sá proposta na instrução à peça 21, sob a hipótese de que ele teria elaborado projetos básicos sem respaldo em estudos técnicos preliminares, tais como levantamento topográfico, cálculo hidrológico e sondagens. A fundamentação se calçou em relatório do TCE-PE de que durante procedimento de auditoria realizada na obra os auditores o teriam procurado para que apresentasse esclarecimentos sobre o fato de **“o projeto básico não ter sido seguido”**, visto que na Ponte do Sítio Jacaré fora executado um pilar central não previsto inicialmente. Segundo o TCE-PE o projetista havia respondido que a inclusão do pilar partira de sua recomendação, cujas dimensões não foram baseadas em cálculos estruturais técnicos, apenas fixados de acordo com sua intuição e experiência.

39. A questão suscitada pelo TCE-PE se limitou à Ponte do Sítio Jacaré, em que o projeto básico não “foi seguido”. Portanto, não se pode generalizar nesta TCE a qualidade dos projetos básicos que não foram alvo de críticas pela CGU. Na verdade, se o projeto básico não foi seguido na fase de **execução das obras**, a irregularidade, formalmente, não poderia ser “elaboração de projeto deficiente”, mas sim, quando muito, “descumprimento de projeto básico”, ou “alteração de projeto básico pelo **projeto executivo**”, ou algo parecido, em função da mudança com construção de um pilar central não previsto inicialmente no projeto básico.

40. Enfim, não há relação entre os superfaturamentos apontados pela CGU e a queda da Ponte do Sítio Jacaré, e/ou a alguma deficiência de projeto básico entregue pelo Município de Palmeirina/PE à aprovação do então Ministério da Integração Nacional. Portanto, a conduta atribuída ao responsável, de que teria elaborado projetos básicos deficientes, é inadequada e deve ser desqualificada.

II – conduta 2: fiscalizar e autorizar a execução de serviços superfaturados.

41. O Sr. Leonardo Menezes de Sá também foi responsabilizado por fiscalizar e autorizar a execução de serviços superfaturados. O defendente alegou que tal atribuição não era de sua competência (peça 45, p. 6).

42. Realmente, a responsabilização do Sr. Leonardo Menezes de Sá fundamentou-se no item 19 da instrução à peça 21, p. 6, de que ele teria sido o engenheiro civil e responsável técnico pelo projeto e pela fiscalização das obras, conforme descrito na Análise Técnica 8/2013, de 27/2/2013 (peça 4, p. 115), que faz referência ao Laudo de Auditoria elaborado por equipe do TCE-PE, constante da peça 1 do TC 037.678/2011-6.

43. Entretanto, reexaminando as referências mencionadas, nelas não se encontra qualquer indicativo de que o responsável tenha efetivamente atuado como fiscal das obras ou do contrato celebrado com a AB Lopes Construção e Empreendimento Ltda. (CNPJ 01.538.270/0001-13). Enfim, não foi demonstrada qualquer evidência de que o Sr. Leonardo Menezes de Sá tenha sido designado pelo Município de Palmeirina/PE, mediante portaria (ou documento equivalente), para as funções de fiscal de obra e/ou de contrato. Ademais, na base de dados da Receita Federal o Sr. Leonardo Menezes de Sá consta como sócio e representante da empresa Consultop Consultoria e Engenharia Ltda. (CNPJ 07.858.916/0001-26) desde 23/5/2006. Isso confirma a defesa do responsável (peça 45, p. 1) de que seu vínculo com o Município de Palmeirina/PE se deu por meio dessa empresa, na condição de sócio e responsável técnico.

44. Cabe lembrar que a jurisprudência desta Corte não aprova a responsabilização de sócios das empresas que atuem na condição de contratadas para prestar serviços em obras com recursos federais. É clara no sentido de que a adoção da teoria da desconsideração da personalidade jurídica visa resguardar o erário, constituindo situação que somente pode ocorrer excepcionalmente, nos casos

de **fraude, desvio de finalidade e/ou confusão patrimonial** envolvendo administradores e/ou sócios, em nome da pessoa jurídica (Acórdão 2858/2008-Plenário, Relator: Ministro Raimundo Carreiro).

45. Segundo, ainda, a jurisprudência desta Corte, a desconsideração da personalidade jurídica somente pode incidir sobre **os administradores e sócios com poderes de administração** e, ainda assim, quando comprovada **conduta faltosa** (teoria maior da desconsideração da personalidade jurídica), não alcançando, portanto, mero sócio cotista. **O instituto jurídico não pode ser utilizado como instrumento para aumentar a possibilidade de se recompor os cofres públicos** (Acórdão 8603/2016-Segunda Câmara, Relator: Ministro Vital do Rego).

46. Portanto, em não se tratando nesta TCE de caso de fraude, desvio de finalidade ou confusão patrimonial, não há respaldo para a responsabilização pessoal do Sr. Leonardo Menezes de Sá, na medida em que à época era um dos sócios da empresa Consultop Consultoria e Engenharia Ltda. (CNPJ 07.858.916/0001-26), a qual, por força da jurisprudência desta Corte, seria a empresa, e não seu sócio, que deveria, a princípio, figurar como responsável nesta TCE.

47. Assim, tal conduta também deve ser desqualificada, de modo que não restando outra conduta ilícita a ser atribuída ao responsável, o Sr. Leonardo Menezes de Sá deve ser excluído da relação processual.

Responsável: Otávio Fernando Gomes Porto, responsável técnico pela execução dos serviços e integrante do quadro societário da empresa contratada.

48. Na instrução à peça 21 foi atribuída responsabilização ao Sr. Otávio Fernando Gomes Porto, na condição de responsável técnico pela execução dos serviços e integrante do quadro societário da empresa contratada, conforme evidenciado no termo de recebimento das obras, constante da peça 2, p. 53 e nas consultas aos cadastros nacionais das pessoas físicas e jurídicas, constantes da peça 20.

49. O Sr. Otávio Fernando Gomes Porto foi responsabilizado por supervisionar e autorizar a execução de serviços superfaturados, em quantitativos inferiores aos previstos contratualmente; supervisionar e autorizar a execução de serviços sem respaldo em projetos e cálculos técnicos de engenharia, comprometendo a durabilidade e a funcionalidade da ponte localizada no Sítio Jacaré, destruída depois de passados menos de três anos de sua execução.

50. Cabe rememorar que o Sr. Otávio Fernando Gomes Porto já havia se defendido alegando, em resumo, que figurou como sócio minoritário e sua atuação se restringiu a responsável técnico da empresa (peça 44, p. 1). Salientou que durante a execução das obras foram apontados vícios construtivos, quantitativos inferiores ou irregularidades na construção das pontes e passagens molhadas. Com relação à Ponte do Sítio Jacaré, não lhe cabia questionar os métodos de cálculo utilizados para dimensionamento da estrutura da ponte, pois deveria seguir os projetos apresentados. Acrescentou, ainda, que não existiu qualquer estudo técnico comprovando que a ponte ruiu em função da funcionalidade e/ou durabilidade esperada (peça 44, p. 4), mas assinalou que a queda decorreu das fortes chuvas ocorridas em junho/2010 (peça 44, p. 5).

51. Deve-se ter em conta que o Sr. Otávio Fernando Gomes Porto de fato figurou como sócio da empresa AB Lopes Construção e Empreendimento Ltda. (CNPJ 01.538.270/0001-13) no período de 23/2/2005 a 15/6/2009 (peça 20, p. 2).

52. Na instrução à peça 53, p. 8, item 35, havíamos entendido que não consta o mínimo de prova nos autos, em razão da ausência de projetos básicos, executivos, memoriais descritivos etc., que indicassem que o responsável tivesse supervisionado e autorizado serviços sem respaldo em projetos e cálculos técnicos de engenharia.

53. Mantemos esse entendimento e aditamos que a responsabilização pessoal do Sr. Otávio Fernando Gomes Porto deve ser considerada indevida, tendo em vista que a empresa AB Lopes

Construção e Empreendimento Ltda. (CNPJ 01.538.270/0001-13), da qual ele fazia parte do quadro societário, também está sendo responsabilizada nesta TCE, valendo neste caso a aplicação do mesmo entendimento jurisprudencial já exposto nesta instrução (itens 43-45 retro), de que não se pode desconsiderar a personalidade jurídica da empresa para alcançar seus sócios e administradores, a não ser em casos de fraude, desvio de finalidade ou confusão patrimonial.

54. Portanto, em não se tratando nesta TCE de caso de fraude, desvio de finalidade ou confusão patrimonial, não há respaldo para a responsabilização pessoal do Sr. Otávio Fernando Gomes Porto, na medida em que à época era um dos sócios da empresa AB Lopes Construção e Empreendimento Ltda. que também está sendo responsabilizada neste processo.

Responsável: Severino Eudson Catão Ferreira (CPF 303.422.524-53), prefeito municipal de Palmeirina/PE nas gestões 2005-2008 e 2009-2012.

4 O Sr. Severino Eudson Catão Ferreira (CPF 303.422.524-53), prefeito municipal de Palmeirina/PE nas gestões 2005-2008 e 2009-2012, foi responsabilizado por ter efetuado, ou autorizado, pagamentos à empresa AB Lopes Construção e Empreendimento Ltda. e prestar contas de serviços superfaturados, executados em quantitativos inferiores aos previstos contratualmente, caracterizando a execução parcial do objeto do convênio; autorizar pagamentos e prestar contas de serviços executados sem respaldo em projetos e cálculos técnicos de engenharia, comprometendo a durabilidade e a funcionalidade da ponte localizada no Sítio Jacaré, destruída depois de passados menos de três anos de sua execução.

55. Havíamos registrado na instrução à peça 53 (p. 13, item 69) que a ausência nos autos de projeto básico e/ou executivo, memoriais descritivos, e diários de obras, dificultou conferir os cálculos da CGU que supostamente geraram os danos apurados nesta TCE. Com base nessa premissa, havíamos concordado com a defesa do ex-prefeito no sentido de que restando concluída a execução dos serviços aparentemente nos moldes do projeto contratado, não lhe restava alternativa que não fosse autorizar os pagamentos à empresa, visto que os serviços foram prestados, como admitido pela própria Sedec e pela equipe técnica da prefeitura, o pagamento era devido (peça 18, p. 4; peça 48, p. 2). Adicionalmente, concordamos que na condição de prefeito municipal não poderia ser responsabilizado por falhas [técnicas] na execução do objeto avençado quando nem mesmo a equipe técnica do órgão concedente conseguiu identificá-las (peça 18, p. 12).

56. No que tange à atribuição de responsabilidades, importante assinalar que a 22ª medição [que supostamente gerou os superfaturamentos] foi atestada pelo Sr. Pocidonio Furtado Brasil Neto na qualidade de Secretário de Infraestrutura do Município de Palmeirina/PE (peça 60, p. 4-9). Também foi ele quem atestou a Nota Fiscal de Serviços 341, de 28/9/2007, no valor de R\$ 53.415,20 (peça 60, p. 3).

57. Conveniente lembrar, também, que a jurisprudência desta Corte, no caso de o agente público ter autorizado o pagamento com base em documentos e informações emanadas de funcionários designados para a fiscalização de contrato e obras, a responsabilidade para ressarcir o erário é desses agentes. Nessa linha, pode-se citar o:

Acórdão 4711/2014-Primeira Câmara (Relator: Walton Alencar Rodrigues)

A **responsabilidade** pelo **débito** por pagamento de serviços não executados, em quantidades superiores às executadas e que não atendem aos padrões de qualidade especificados nos projetos e normas técnicas, **deve recair sobre o fiscal da obra**, que tem o dever de acompanhar e atestar sua execução, e não sobre os responsáveis pelo pagamento das despesas.

58. Assim, caso subsistam nesta TCE as irregularidades apontadas como causadoras de danos, a jurisprudência acima orienta no sentido de isentar a responsabilidade do Sr. Severino Eudson Catão Ferreira, visto que há elementos indicando que ele autorizou os pagamentos supostamente superfaturados com base em documentos atestados pelo Sr. Pocidonio Furtado Brasil Neto, então

Secretário de Infraestrutura do Município de Palmeirina/PE. Portanto, não vemos como prosseguir com esta tomada de contas especial tendo como agente responsabilizado o ex-prefeito.

Responsável: AB Lopes Construção e Empreendimentos Ltda. (CNPJ 01.538.270/0001-13).

59. A empresa celebrou com o Município de Palmeirina/PE o Contrato 39/2008, datado de 6/12/2006 (peça 2, p. 63-67), no valor de R\$ 1.002.877,14 para a realização das obras previstas no Convênio 9/2006. Foi citada por receber pagamentos por serviços superfaturados, executados em quantitativos inferiores aos previstos contratualmente, receber pagamentos por serviços executados sem respaldo em projetos e cálculos técnicos de engenharia, comprometendo a durabilidade e a funcionalidade da ponte localizada no Sítio Jacaré, destruída depois de passados menos de três anos de sua execução.

60. Em síntese, a empresa alegou que as construções foram acompanhadas e fiscalizadas pela prefeitura de Palmeirina e pelo Ministério da Integração Nacional, além da Sedec-PE, que atestaram 100% de execução, atingindo o benefício social esperado e em funcionamento (peça 46, p. 4). Causou-lhe surpresa ter sido citada quase uma década depois com base em fiscalização realizada há mais de 5 anos do recebimento das obras, sem considerar que em 2010 a região sofreu com fortes chuvas derrubando várias pontes, pontilhões e passagens molhadas provocando danos ao Estado de Pernambuco (peça 46, p. 5). Considerou absurdo o superfaturamento aventado, pois isso só seria possível se houvesse um grande conluio entre a defendente e todos os demais órgãos fiscalizadores. Ressaltou, ainda, que a empresa e seu técnico não podem ser responsabilizados por ausência de estudos técnicos preliminares, levantamentos topográficos, cálculo hidrológico e sondagem, visto que não foram contratados para essas tarefas (peça 21, p. 11-12, itens 59-63).

61. Na instrução à peça 53 entendemos por acolher a defesa da empresa, dada a impossibilidade de se estabelecer nexo entre as condutas dos responsáveis e a queda da Ponte Sítio Jacaré, ficando patente que o dano foi provocado por forças externas alheias à vontade humana (peça 53, p. 13, item 68). Em relação às demais Pontes Sítio Fleixeiras-Inhumas, Sítio Coités e Sítio Espinheiro, consideramos que a ausência nos autos de projeto básico e/ou executivo, memoriais descritivos, ou até mesmo diários de obras, dificultam conferir os cálculos da CGU que supostamente geraram os danos apurados nesta TCE.

62. No despacho da peça 55 houve concordância de não se questionar o débito de R\$ 258.088,66 relativamente à ponte localizada no Sítio Jacaré (peça 55, p. 2), tendo vista ter-se aceito a linha de argumentos no sentido de que “não há elementos de prova que associem a queda da ponte a defeitos de construção”, mas, que há elementos que apontam que “a queda esteve associada a causa de força maior relacionada a fatores climáticos alheios à vontade humana”, (...). Em relação à Ponte Sítio Jacaré, o despacho (peça 55, p. 2) arremata que “Esse fato, associado ao período em que a ponte foi utilizada sem restrição ou sinistro, elimina a necessidade de análise de questões ligadas a qualidade/estabilidade desta ponte, quais sejam: (i) a impossibilidade de o gestor identificar as deficiências técnicas; (ii) a necessidade de apontamento prévio de vícios; (iii) a responsabilidade/necessidade de revisão de cálculos/projeto; e (iv) a possível deficiência de projetos”. Portanto, nessa visão, de pronto, o **débito de R\$ 258.088,66 deve ser descartado.**

63. Em relação ao encaminhamento dado aos demais débitos, o despacho à peça 55 divergiu da instrução à peça 53, por entender que a possível deficiência de que os ofícios citatórios não identificaram aos agentes responsabilizados com a exatidão exigida os serviços superfaturados (...) poderia ser solucionada com outro ofício que corrigisse a possível lacuna. Entendeu-se, ainda, que somente por meio dos projetos das obras como construída é possível atestar a justeza dos quantitativos pagos.

64. Nesse caso, deve-se lembrar que o art. 5º, *caput*, parágrafo único c/c o inciso II, dispõe que **é pressuposto para instauração de tomada de contas especial a existência** de elementos fáticos e

jurídicos que indiquem a omissão no dever de prestar contas e/ou **dano ou indício de dano ao erário**, a situação que teria dado origem ao dano ou indício de dano a ser apurado, **lastreada em documentos**, narrativas e outros elementos probatórios **que deem suporte à sua ocorrência**. Assim, no parecer à peça 55 concluiu-se pela ausência dos elementos essenciais (evidências) que sustentam a instauração desta TCE, saneamento que deveria ter sido providenciado antes da citação dos responsáveis em 2017.

65. A documentação enviada pela CGU não constitui evidências fortes para sustentar os superfaturamentos com o grau de certeza exigido nos julgados desta Corte. Os documentos resumem-se em memoriais descritivos, planilhas de preços e de quantitativos e cálculos de medidas utilizadas pela empresa AB Lopes Construção e Empreendimentos Ltda. (peça 60, p. 4-9, 261-325) além de fotos das pontes e passagens molhadas construídas com superfaturamentos segundo a CGU (peça 60, p. 368-370 3 373). No que diz respeito aos papéis de trabalho da CGU, os documentos vieram acompanhados apenas de tabelas contendo os superfaturamentos estimados, **sem indicativo das dimensões utilizadas para o cálculo dos valores questionados** (peça 60, p. 371-372).

66. No relatório de Análise Técnica 008/2013 da Sedec (peça 4, p. 105), cujo objetivo foi realizar a análise técnica do processo considerando os resultados do Relatório de Demandas Especiais 00215.000745/2008-19, a Sedec partiu da premissa de que os cálculos da CGU estavam corretos e manteve os valores superfaturados. Nesse relatório, a Sedec assinala que a CGU apurou dano ao erário referente somente aos excessos de pagamento ocorridos na superestrutura das três pontes, chegando-se ao dano total no valor de R\$ 117.132,62. Aduziu que tal valor foi calculado considerando-se a **espessura média** de 16 cm das lajes, duas vigas longarinas de 30 x 30 (cm) e as áreas de **forma e escoramento** de acordo com as medições da projeção (peça 4, p. 113).

67. Cabe salientar que num trabalho técnico não é adequada a utilização de expressões genéricas (“em média”) ou números aproximados para o cálculo de dimensões. Subsiste a dúvida de qual medida poderia ser usada na apuração dos quantitativos supostamente superfaturados, pois a CGU, especialmente considerando a pequena dimensão das pontes inspecionadas, deveria ter declarado as medidas com mais exatidão em seus memoriais de cálculo, especialmente em relação à espessura das lajes dos tabuleiros dessas pontes.

68. A propósito, na instrução à peça 21 havia sido proposta a juntada aos autos da peça 01 do TC 037.678/2011-6, que tratou de representação originada no Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE/PE). Isso não havia ainda sido feito e, nesta oportunidade, então, anexamos a referida documentação à peça 62. Podemos, dessa forma, colocar em destaque o Relatório do TCE-PE que auditou as obras objeto do Convênio 9/2006. Nesse relatório os técnicos do TCE-PE foram mais precisos ao registrarem que as lajes dos tabuleiros dessas pontes tinham a espessura de 20 cm (peça 62, p. 25), o que é diferente do calculado pela CGU.

69. O relatório do TCE-PE é preciso ao definir a espessura das pontes em 20 cm, o que é diferente do valor “médio” de 16 cm apurado pela CGU. Essa espessura impacta significativamente nos cálculos, em torno de 25% na aplicação de insumos (concreto, ferragem, formas e desformas, mão-de-obra etc.) a mais que o calculado pela CGU. Num mero exercício matemático, com essa medida de 20 cm, adotando a lógica de cálculo da CGU e da Sedec, o superfaturamento da Ponte Sítio Fleixeiras-Inhumas, por exemplo, seria de R\$ 30.140,96, o que é diferente de R\$ 37.676,20 apontados nesta TCE. Vejamos o quadro abaixo.

Ponte Sítio Fleixeira – Inhumas

70. Os serviços da empresa constam da 22ª medição (peça 60, p. 6-7). A CGU apontou o superfaturamento de R\$ 37.676,20 na execução dessa ponte (peça 60, p. 371), mais especificamente nos seguintes serviços:

Descrição (Superestrutura)	Medição (peça 60, p. 7)	P. Unit. (R\$)	Total (R\$)	Medido CGU (peça 60, p. 371)	Valor (R\$)	Superfaturamento segundo a CGU (R\$)
Forma comum de madeira	125,00 (m ²)	36,35	4.543,75	87,43	3.178,06	1.365,69
Escoramento com madeira de OAE	431,00 (m ²)	28,58	12.317,98	72,75	2.079,20	10.238,78
Fornecimento, preparo e colocação, formas de aço CA-50	3.010,00 (kg)	6,67	20.076,70	746,45	4.978,83	15.097,87
Concreto estrutural fck=20mpa	53,00 (m ³)	267,99	14.203,47	13,14	3.522,33	10.681,14
*Guarda corpo com h=1,10m	22,00 (m)	112,58	2.476,76	19,14	2.184,05	292,71
TOTAL			53.618,66		15.942,46	37.676,20

71. As críticas e dúvidas levantadas a partir de agora levarão em conta especificamente a Ponte Sítio Fleixeiras-Inhumas, mas valem para as demais pontes. Neste caso, inicialmente, considerando que se trata de levantamento técnico, verifica-se nos materiais enviados (peça 60) que a CGU não especificou as dimensões utilizadas em seus cálculos. Fato é que a CGU, para convencer-se da existência do superfaturamento, montou um quadro de quantitativos e valores (acima reproduzido; peça 60, p. 371) com base em algumas constatações, cuja percepção do superfaturamento foi captada no despacho de peça 55, nos seguintes termos:

a) as dimensões da projeção horizontal efetivamente medidas das pontes são, com efeito, menores que as previstas no Projeto de Construção de Obras de Pontes da Tomada de Preços 009/2006;

b) as espessuras das lajes das pontes medidas são, com efeito, menores que as previstas; e

c) neste último caso, os quantitativos das pontes foram calculados como se a superestrutura fosse composta apenas de uma laje de 60cm de espessura. Contudo, foi verificado que essa laje tem em média 16cm, sendo apoiada em duas vigas longarinas, de 30cm x 30cm. Este fato reduz significativamente as quantidades executadas

(...)

3) Quanto ao escoramento, qualquer das áreas de **projeção verificadas não seria superior a 80m² enquanto, pelos cálculos**, foi utilizado algo da ordem de 431 m²; e

(...)

72. Entretanto, a CGU não indicou, nem em seu relatório de demandas especiais, nem em seus memoriais, as dimensões consideradas em seus cálculos, para viabilizar uma análise mais criteriosa, de modo que os elementos trazidos aos autos não saneiam as inconsistências apontadas na instrução à peça 53.

73. Vejam que o “guarda corpo” seria, talvez, a única pista que nos levaria a desvendar a extensão da ponte considerada pela CGU. De fato, se o guarda corpo medido pela empresa foi de 22 metros (11 de cada lado), tal medida é coerente com o projeto que a considerou com 11 metros de comprimento. Forçosamente, se a CGU considerou a ponte com 19,14 de guarda corpo, significa que a dimensão seria 9,57m de comprimento ($19,14/2 = 9,57m$). Ora, na linha adotada pela CGU fixando o quantitativo de 13,14 m³ de concreto estrutural $fck=20mpa$ para preencher o tabuleiro com 0,16m de espessura e 9,57m de comprimento, seria necessário que a ponte tivesse área de 82,125m² ($9,57m \times 8,58m$), o que é diferente da percepção de que tais pontes não teriam projeções de áreas superiores a 80m² (item 71, retro).

74. De acordo com os critérios adotados pela CGU, para que a Ponte Sítio Fleixeira – Inhumas comportasse, por exemplo, serviços medidos da ordem de 431m² de “Escoramento com madeira de OAE”, mantendo a largura de 7,7m (atestada pela Sedec, v. peça 2, p. 113 e 116), ou teoricamente 8,58m (item 73, retro), seria necessário que o comprimento da ponte fosse aproximadamente 55,90m, o que é impensável para aquela obra, que fez parte de um conjunto de pontes com extensões entre 11 e 20 metros no máximo.

75. No projeto admitiu-se que a Ponte Sítio Fleixeira – Inhumas teria as medidas 11 x 7,75 m (peça 60, p. 264). A Sedec considerou as medidas de 10 x 7,7m (peça 2, p. 113 e 116), enquanto a CGU não fez qualquer indicação (peça 60, p. 371). Utilizando a medida mais restritiva, a da Sedec, o quantitativo do item “escoramento com madeira de OAE” deveria ficar próximo a 77m² ($10 \times 7,7m$), o que também é diferente dos 72,75m² calculado pela CGU (item 70, retro). Portanto, são medidas que não batem entre si e nem se confirmam pela lógica matemática. Isso mostra que o cálculo da CGU não é consistente.

76. Sobre a espessura das lajes, a CGU havia afirmado que os quantitativos das pontes foram calculados como se a superestrutura fosse composta apenas de uma laje de 60cm de espessura. Contudo, foi verificado que essa laje teria “em média 16cm”, apoiada em duas vigas longarinas, de 30cm x 30cm. Este fato reduz significativamente as quantidades executadas (item 67, retro). Curiosamente a CGU não foi precisa ao definir a exata espessura dos tabuleiros, mas foi precisa em definir as espessuras das vigas longarinas.

77. No entanto, o relatório do TCE-PE (TC 037.678/2011-6, peça 1, p. 72) de forma mais precisa indica que as pontes foram construídas com 20 cm de espessura, divergindo em 4cm da medição da CGU. O relatório do TCE-PE também diverge da CGU nas seguintes medições:

Ponte Sítio Fleixeira – Inhumas

Descrição (Superestrutura)	Medição da empresa (peça 60, p. 7)	Medição do CGU (peça 60, p. 371)	Medição do TCE-PE (TC 037.678/2011-6, peça 1, p. 77)
Forma comum de madeira	125,00 (m²)	87,43	125,00 (m²)
Escoramento com madeira de OAE	431,00 (m²)	72,75	431,00 (m²)
Fornecimento, preparo e colocação, formas de aço CA-50	3.010,00 (kg)	746,45	3.010,00 (kg)
Concreto estrutural	53,00 (m³)	13,14	53,00 (m³)

fck=20mpa			
Guarda corpo com h=1,10m	22,00 (m)	19,14	22,00 (m)

78. Nota-se que o TCE-PE acolheu as medições da empreiteira contratada, com ressalva à espessura das pontes. Ao que tudo indica, houve alteração do projeto em relação aos tabuleiros das pontes, passando de uma laje maciça de 60cm para laje de 20cm reforçada com duas longarinas de 30 X 30cm, tendo em vista que, segundo o relatório do TCE-PE, foram celebrados dois aditivos em 1/2/2007 e 17/9/2007 entre o Município de Palmeirina/PE e a empreiteira contratada para proceder, sucessivamente, a substituição de serviços - **sem ônus adicional** - e a inclusão de pilar no vão da ponte localizada no Sítio Jacaré, representando o **incremento de R\$ 41.903,49** (peça 62, p. 12). Nota-se nos relatos do TCE-PE que a empresa havia esclarecido que na composição de custos das obras havia distorções, por exemplo, no item 2.4 – Concreto Estrutural FCK 20Mpa – Controle Razoável Uso Geral – Confeção e Lançamento, em cuja composição deveria constar unicamente cimento, areia e brita, além da mão de obra para a confecção e lançamento do mesmo. A CGU não fez qualquer menção a esses dois aditivos, residindo nesse ponto parte da imprecisão de seus cálculos.

79. Segundo a empresa, houve um equívoco dos técnicos do TCE-PE em apontar a duplicidade de serviços pagos pelo município, tendo em vista a diferença entre os dois tipos de concreto, ou seja, o concreto armado composto com todos os insumos e o concreto composto com cimento, areia e brita (peça 62, p. 64).

80. Os técnicos do TCE-PE constataram que os componentes relacionados à confecção do concreto armado foram inseridos separadamente no orçamento básico, quais sejam: forma comum de madeira, escoramento com madeira de OAE e fornecimento, preparo e colocação de aço CA 50. Já os itens 2.4 dizem respeito ao concreto armado em si. A composição de custo unitário desse item, confrontada com a dos outros envolvidos, demonstra a duplicidade de serviços, vez que o concreto já englobava os materiais para a forma, escoramento e armação.

81. Sobre esse ponto, a empreiteira esclareceu que não houve a duplicidade, posto que no item 2.4 (Concreto estrutural...) não estariam inclusos todos os insumos constantes no item “Superestrutura” (escoramento com madeira..., forma comum de madeira..., e fornecimento,..., de formas de aço CA 50) e que a composição de custos desses itens seria isolada, não ocorrendo duplicidade ou superfaturamento (peça 62, p. 65). Segundo o relatório do TCE-PE inadvertidamente **a proposta da licitante habilitada incorreu em situação idêntica, replicando, novamente, falha da documentação oficial** (peça 62, p. 64). Ou seja, o TCE-PE apontou problemas na planilha de preços e não na execução das obras.

82. No entanto, os técnicos do TCE-PE, fundamentando que embora os serviços de forma, escoramento e aço **estarem implícitos** nos custos do “Concreto Estrutural” e **explícitos na planilha** (peça 62, p. 65), em aparente distorção e duplicidade, ponderaram que o preço unitário total do item de serviço do concreto estaria **compatível** com o preço da tabela (...) que não inclui tais insumos, **não havendo**, assim, **prejuízo ao erário** (peça 62, p. 66).

83. Acerca das alterações dos projetos, após digressões formais sobre esse tópico, apesar de reprovarem a forma de como se deram as modificações [sem análise técnica adequada etc.], os técnicos do TCE-PE entenderam que **as medidas eram exigidas** (peça 62, p. 67).

84. Sobre a qualidade e quantidade dos serviços, o TCE-PE considerou que a moldagem das lajes produziu peças bem mais esbeltas que as previstas no projeto, cerca de 33% (20 cm) do projetado (60 cm), o que poderia comprometer a durabilidade/estabilidade das obras (peça 62, p. 69-70). Nesse aspecto, contudo, o TCE-PE não foi conclusivo, pois apenas ponderou que o “reforço estrutural sem fundamentação técnica” permite **divagações** desde a “insuficiência das ações para promover a solidez das pontes até a desnecessidade das suplementações adotadas” (peça 62, p. 70).

85. Contudo, com base no relatório do TCE-PE se pode depreender que o relatório da CGU e o Parecer da Sedec abordaram superficialmente os documentos e o processo de execução das pontes. Os cálculos da CGU se basearam em aspectos meramente visuais, utilizando de medidas aproximadas e, ainda, ao que tudo indica, sem considerar os termos aditivos ao Contrato 39/2008, datado de 6/12/2006 (peça 2, p. 63-67), celebrado entre a empresa AB Lopes Construção e Empreendimentos Ltda. (CNPJ 01.538.270/0001-13) e o Município de Palmeirina/PE, que alteraram a estrutura de construção das pontes, com a diminuição da espessura das lajes dos tabuleiros, mas compensando com o adensamento de ferragens, ou seja aumentando as quantidades de aço (peça 62, p. 4) na estrutura, sem o aumento dos custos finais (item 79, retro).

86. Não nos cabe aqui debater tecnicamente sobre as modificações construtivas realizadas durante a execução das obras, especialmente em razão da ausência de projetos estruturais e de projetos básicos completos elaborados há mais de 14 anos. Contudo, forçoso é convir que há incompatibilidades entre os relatórios técnicos constantes deste processo que inviabilizam o juízo de mérito sobre as presentes contas.

87. Não constam na documentação enviada pela CGU as tabelas com os superfaturamentos verificados nas passagens molhadas, resumindo a questão na Análise Técnica da Secretaria Nacional de Defesa Civil do então Ministério da Integração Nacional (peça 4, p. 105-121).

88. Por outro lado, o Relatório Fotográfico da Sedec pertinente ao Relatório de Inspeção 004/2010 (peça 2, p. 107-125) registrou as seguintes dimensões das obras das passagens molhadas:

- a) passagem molhada do Sítio Quatis: $6,50 \times 5,00 = 32,50\text{m}^2$ (peça 2, p. 117);
- b) passagem molhada do Sítio Riachão I: $6,00 \times 7,00 = 42,00\text{m}^2$ (peça 2, p. 117 e 119);
- c) passagem molhada Palmeirina para Camaratuba: $20,20 \times 5,70 = 115,14\text{m}^2$ (peça 2, p. 119);
- d) passagem molhada Sítio Caldeirão: $10,00 \times 7,00 = 70,00\text{m}^2$ (peça 2, p. 121);
- e) passagem molhada Palmeirina para Boa Vista: $7,00 \times 6,60 = 46,20\text{m}^2$ (peça 2, p. 121 e 123);
- f) passagem molhada Sítio Mourão: $10,00 \times 6,00 = 60,00\text{m}^2$ (peça 2, p. 123).

89. Segundo a Análise Técnica da Secretaria Nacional de Defesa Civil do então Ministério da Integração Nacional (peça 4, p. 117), com base nas dimensões encontradas na inspeção técnica realizada pela Sedec em 2009, observou-se que somente as passagens molhadas "Palmeirina para Boa Vista" e "Sítio Mourão" foram executadas a menor do que o previsto no projeto, de acordo com os quadros abaixo:

I - Passagem molhada Palmeirina para Boa Vista

Descrição	Medição empresa	Medição Sedec	Diferença	P. unit. referência (R\$)	Superfaturamento segundo a Sedec (R\$)
Escav. Manual 1ª Categ. 2-4m (m³)	238,80	162,24	76,56	19,60	1.500,58
Remoção de Mat. 1ª cat. Caminhão Basc. (m³)	310,44	210,91	99,53	28,54	2.840,59
Transporte com carro de mão até	118,80	95,04	23,76	26,50	629,64



100m (m³)					
Alvenaria de Pedra Rejuntada (m³)	118,80	95,04	23,76	239,96	5.701,45
Reaterro Apilado de Valas (m³)	105,94	61,57	44,37	15,90	705,48
Revestimento de Cim/Areia 1:5 (m²)	22,00	17,60	2,40	15,35	67,54
Galeria de Tubos de Concreto CA 1 - 0,80 m (m)	28,00	14,00	14,00	149,74	2.096,36
Conc. Ciclópico 70% Conc. e 30% Rachão (m³)	18,00	10,08	7,92	244,70	1.938,02
TOTAL					15.479,66

II - Passagem molhada de Sítio Mourão

Descrição	Medição empresa.	Medição Sedec	Diferença	P. unit. referência (R\$)	Superfaturamento, segundo a Sedec (R\$)
Escav. Manual 1ª Categ. 2-4m (m³)	238,80	198,00	40,80	19,60	799,68
Remoção de Mat. 1ª cat. Caminhão Basc. (m³)	310,44	257,40	53,04	28,54	1.513,76
Transporte com carro de mão até 100m (m³)	118,80	108,00	10,80	26,50	286,20
Alvenaria de Pedra Rejuntada (m³)	118,80	108,00	10,80	239,96	2.591,57
Reaterro Apilado de Valas (m³)	105,94	84,98	20,26	15,90	333,26
Revestimento de Cim/Areia 1:5 (m²)	22,00	20,00	2,00	15,35	30,70
Galeria de Tubos de Concreto CA 1 - 0,80 m (m)	28,00	21,00	7,00	149,74	1.048,18
Conc. Ciclópico 70% Conc. e 30% Rachão (m³)	18,00	13,50	4,50	244,70	1.101,15
TOTAL					7.704,50

90. Contudo, os novos cálculos da Sedec padecem dos mesmos vícios apresentados no relatório da CGU, quais sejam: não indicam os critérios, as memórias de cálculo, não apresentam as

evidências que a levaram a concluir pelos superfaturamentos. O que se vê é uma contradição entre dois relatórios da própria Sedec.

91. No relatório da Sedec datado de 27/2/2013 (peça 4, p. 119), na passagem molhada Palmeirina para Boa Vista, que foi orçada com 11 m x 7 m, considerou-se as dimensões constatadas *in loco* de 6 m x 5,6 m e na passagem molhada de Sítio Mourão, orçada com 11 m x 7 m, considerou-se as dimensões constatadas *in loco* de 10m x 6m. No entanto, esse relatório entra em contradição com o relatório também da Sedec (peça 2, p. 121), visto que os engenheiros daquela Secretaria haviam encontrado *in loco* a Passagem Molhada Palmeirina para Boa Vista com o comprimento de 7,00m por 6,60 de comprimento, e a Passagem Molhada Sítio Mourão com 10,0m de comprimento com 6,0m de largura (peça 2, p. 123). Portanto, o erro cometido nesse segundo levantamento da Sedec foi ter considerado as dimensões orçadas, ao invés das dimensões efetivamente aplicadas nos cálculos da empreiteira, conforme exemplificaremos adiante.

92. De fato, utilizando as medidas do relatório da Sedec [no qual se diz ter usado a mesma metodologia de cálculo da empreiteira] que apontou os superfaturamentos, verificam-se inconsistências nos valores encontrados em tal relatório, pois atentam contra a lógica da matemática.

93. Tomemos como exemplo a Passagem Molhada “Palmeirina para Boa Vista”, com o item de serviço “Concreto Ciclópico 70% e 30% Rachão (m³)”, em que foram medidos 18m³ pela empreiteira. Para esse cálculo, a empreiteira considerou o comprimento de 10m, a largura de 6m e a espessura da laje de 0,30m (peça 60, p. 100).

93.1. A Sedec tomou por medida o comprimento de 6 m por 5,6 m de largura (item 91, retro), afirmando que o volume de material seria de 10,08m³. Porém, essas dimensões não batem com o relatório da própria Sedec de 2009 que havia conferido *in loco* as medidas de 7,00m por 6,60 de comprimento, o que resultaria na aplicação de 13,86m³, o que é diferente de 10,08m³.

93.2. Passemos, agora, para a Passagem Molhada de Sítio Mourão. O relatório da Sedec enfatizou que as dimensões constatadas *in loco* eram de 10m x 6m (item 91, retro). Consideremos, então, o cálculo da Secretaria de que foram efetivamente aplicados 21,00 metros de “Galeria de Tubos de Concreto CA 1 - 0,80 m” (v. segundo quadro do item 89, retro) e não 28 metros medidos pela empreiteira (peça 60, p. 95). No entanto, a foto dessa passagem molhada (peça 2, p. 123) mostra 3 “carreiras” de tubos. Com a largura considerada de 6 metros, então, a medida do serviço seria de 18 metros (3 carreiras x 6 m de largura) e não 21 metros calculados pela Sedec.

94. O cálculo da Sedec não é fidedigno, pois não reflete a realidade fática. De fato, a medição da Sedec (21,00 metros) não bate nem mesmo com a medição do TCE-PE, em cujo relatório se verifica a medição de 23,20 metros de “Galeria de Tubos de Concreto CA 1 - 0,80 m” (peça 62, p. 80, item 2.4.8).

95. Nota-se, pelos exemplos amostrais acima, divergências de cálculo entre os próprios órgãos técnicos da União (CGU, Sedec) e de Pernambuco (TCE-PE), o que compromete a quantificação do débito apurado nesta tomada de contas especial. Cabe aqui, de forma relâmpago, colocar em destaque parte de parecer do MPTCU incorporado no Voto da Ministra Relatora proferido no acórdão abaixo, que reflete a cautela em não se condenar o ente privado (empresa) quando não há elementos precisos para a imposição de débito aos responsáveis.

Acórdão 5435/2017 – Segunda Câmara (Relatora: Ministra Ana Arraes)

Relatório

(...)

Exame Técnico

A Secex-AP, de forma vestibular, analisou o processo (peça 5) e propôs, com base nas irregularidades verificadas, a citação da ex-prefeita do município de Serra do Navio, Sra. Francimar

Pereira da Silva Santos, da fiscal do contrato do convênio, Sra. Mariana Lima Gonçalves e da empresa IBR Construtora Ltda.-EPP.

1.2. Tais citações ocorreram da seguinte forma:

(...)

A seguir, as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis, bem como as análises feitas pela UT.

(...)

Voto

(...)

11. Entretanto, o MPTCU reiterou seu posicionamento de que não constam dos autos provas de que a empresa não executou a parcela da obra pela qual está sendo responsabilizada. Não existem descrição técnica e projetos básicos ou executivos que permitam aferir as dimensões e características precisas da obra.

(...)

15. Concluiu, ante a deficiência da documentação probatória neste feito, “ser impossível dizer que o débito imputado aos responsáveis no caso vertente seja mesmo seguramente não superior ao valor do dano. Se, pois, a ausência nos autos dos projetos, básico ou executivo, que caracterizem quantitativamente o objeto do contrato firmado entre a IBR Construtora e o município de Serra do Navio já inviabilizava a proposta de condenação solidária da empresa, as dúvidas ensejadas pela subjetividade dos laudos produzidos pelo Ministério da Defesa impedem anuência não só à proposta de condenação solidária da empresa como também à própria responsabilização da ex-prefeita”.

(...)

17. Propôs, pois, o arquivamento deste processo, nos termos do art. 212 do Regimento Interno, dada a ausência de pressupostos para sua constituição e desenvolvimento válido e regular.

18. No tocante ao mérito, registro que acompanho integralmente as conclusões do MPTCU, as quais adoto como razão de decidir. Os laudos de vistoria foram subjetivos e falhos, e não foram apresentadas provas concretas e objetivas de que a empresa não teria executado o objeto do contrato ao qual estava vinculada.

19. Considero que as peculiaridades do caso concreto impedem que se presuma ter havido dano ao erário, **o que torna inócuo o seguimento deste feito.**

96. Nessa linha, há na jurisprudência desta Corte orientação no sentido de arquivar as contas, sem julgamento de mérito, ante a ausência de pressuposto de desenvolvimento válido e regular do processo, a exemplo:

Acórdão 546/2018 – Segunda Câmara (Relatora: Ministra Ana Arraes)

Voto

(...)

Há, portanto, divergência nas conclusões de pareceres técnicos da Funasa que impede a formação de convicção pela existência de débito. Aliás, sequer é possível distinguir se as falhas que levaram à não implantação do sistema devem ser imputadas à gestão municipal que aplicou os recursos ou àquela que deveria cuidar da operação do sistema de abastecimento.

Nesse contexto, alinho-me ao que restou decidido pela 2ª Câmara, por meio do acórdão 6.799/2014, conduzido pelo ministro-substituto Marcos Bemquerer, no sentido de que a “ausência de elementos que permitam estabelecer nexo entre a situação que deu origem ao dano e a conduta do agente a quem se imputa a responsabilidade pela ocorrência do prejuízo **impossibilita o juízo das contas** e conduz ao arquivamento da tomada de contas especial, sem julgamento do mérito,

ante a ausência de pressuposto de desenvolvimento válido e regular do processo” (jurisprudência selecionada).

97. Com efeito, no Acórdão 6.799/2014 – Segunda Câmara (Relator: Ministro Substituto Marcos Bemquerer Costa), mesmo já tendo havido a citação dos responsáveis, foi decidido o arquivamento, sem julgamento de mérito, da tomada de contas especial, conforme se verifica dos seguintes trechos do referido acórdão:

A Secretaria de Controle Externo no Estado de Minas Gerais – Secex/MG **procedeu à citação do gestor municipal** e, depois de examinar **as alegações de defesa apresentadas**, propôs o julgamento pela irregularidade das contas e a condenação em débito do responsável. Na essência, a unidade instrutiva assentou suas conclusões em dois pontos: frustração dos objetivos do convênio e ausência de nexo entre receitas e as despesas. O exame foi acompanhado pelo Ministério Público junto ao TCU.

Acaso a inoperância tenha raízes em falhas de execução, tais irregularidades deveriam ter sido apontadas pela entidade concedente em sua vistoria final, mas não o foram. Ao contrário, o juízo foi pela realização completa do empreendimento.

Bem assim, se a inutilidade resultasse da implantação de projeto inepto, **a cadeia de responsabilização deveria alcançar os técnicos da Funasa que aprovaram os desenhos iniciais** e, eventualmente, os responsáveis pela execução. Essa hipótese, contudo, não encontra elementos que a sustentem.

(...)

Quando o julgador se obriga à realização de diversas ilações para construção de um nexo entre a situação que deu origem ao dano e a conduta do agente a quem se imputa a responsabilidade, é forçoso considerar que não existem elementos fáticos e jurídicos suficientes para a condenação.

(...)

Lembro que, nos termos da Instrução Normativa TCU 71/2012, assim como na linha pacífica da jurisprudência desta Corte, a demonstração dos pressupostos para instauração e desenvolvimento das tomadas de contas especiais exige evidenciação da relação entre a situação que deu origem ao dano e a conduta ilegal, ilegítima ou antieconômica da pessoa física ou jurídica a quem se imputa a obrigação de ressarcir os cofres públicos, por ter causado ou concorrido para ocorrência de dano.

Tais requisitos não se encontram preenchidos nestes autos.

98. A par da jurisprudência acima coligida, do longo tempo decorrido dos fatos, das condutas formais indevidamente atribuídas nas citações endereçadas aos responsáveis arrolados neste processo, da ausência de evidências e elementos fáticos e jurídicos que indiquem dano ou indício de dano ao erário lastreada em documentos, narrativas e outros elementos probatórios que deem suporte à sua ocorrência, opinamos no sentido de se arquivar a presente tomada de contas especial sem julgamento de mérito, com fulcro nos arts. 201, § 3º, e 212 do Regimento Interno, por ausência de pressupostos para desenvolvimento válido e regular do processo.

CONCLUSÃO

99. A presente tomada de contas especial foi instaurada em decorrência da aprovação parcial da prestação de contas do Convênio 9/2006 - Siafi 571.899 (peça 1, p. 103-115), cujo objeto era a reconstrução de 4 pontes e 6 passagens molhadas no referido município.

100. O processo foi autuado neste Tribunal em 24/3/2014, instruído preliminarmente em 7/3/2017 (peça 7) e 24/8/2017 (peça 21). Em atenção à proposta da primeira instrução (peça 7) foi efetuada a citação do Sr. Severino Eudson Catão Ferreira (CPF: 303.422.524-53), por meio do Ofício 0781/2017-TCU/Secex-PE, de 23/5/2017, imputando-lhe o débito no valor original (R\$ 385.358,88) de acordo com o apurado pelo tomador de contas (peça 13). Atendendo proposta da segunda instrução (peça 21), foram procedidas as citações do Sr. Severino Eudson Catão Ferreira (CPF: 303.422.524-53) em solidariedade com a empresa AB Lopes Construção e Empreendimentos Ltda. - ME

(CNPJ: 01.538.270/0001-13) e com os Srs. Otávio Fernando Gomes Porto (CPF 031.243.244-55) e Leonardo Menezes de Sá (CPF 026.803.624-11) sem alteração do débito original e mantendo as mesmas irregularidades geradoras do débito, sendo acrescentadas apenas as condutas para os novos agentes responsabilizados.

101. Na instrução à peça 53 foi procedida à análise das alegações de defesa e razões de justificativas dos responsáveis arrolados nesta tomada de contas especial, resultando na proposta de mérito no sentido de se acolher as alegações de defesa apresentadas pelos Srs. Severino Eudson Catão Ferreira (CPF 303.422.524-53), Otávio Fernando Gomes Porto (CPF 031.243.244-55), Leonardo Menezes de Sá (CPF 026.803.624-11) e pela empresa AB Lopes Construção e Empreendimentos Ltda. (CNPJ 01.538.270/0001-13), uma vez que foram suficientes para elidir as irregularidades a eles atribuídas.

102. Entretanto, em atendimento ao despacho à peça 55, foi realizada diligência à Controladoria-Geral da União, para que encaminhasse a memória de cálculo dos quantitativos e demais elementos que fundamentaram os valores de dano trazidos à peça 4, p. 71 a 73 e 117, bem como os projetos de construção de obras de pontes e passagens molhadas do Processo 40/2006 (Tomada de Preços 009/2006).

103. Em resposta, a CGU encaminhou a documentação acostada à peça 60. Antes de se adentrar na análise dos documentos inclusos nos autos, na Seção “Exame Técnico”, foi realizada reanálise das citações efetivadas aos responsáveis arrolados nesta TCE, verificando-se nelas falhas quanto às condutas atribuídas (itens 40, 47, 54, 58, retro), o que as podem tornar sem efeito.

104. Quanto aos novos elementos colhidos na diligência, verificou-se que trataram-se de evidências que serviram à CGU de sustentação quanto aos superfaturamentos detectados na execução do Convênio 9/2006, evidências que deveriam ter constado do processo antes mesmo da primeira citação efetivada (item 24, retro).

105. Verificou-se que a documentação enviada pela CGU não constitui evidências fortes para a manutenção dos superfaturamentos apurados com o grau de certeza exigido nos julgados desta Corte (itens 65-94, retro). A jurisprudência deste Tribunal rejeita o prosseguimento de tomada de contas especiais instauradas por débitos levantados com base em laudos e relatórios falhos, sem sustentação em evidências concretas e objetivas dos danos apontados (item 95, retro).

106. Observou-se, ainda, que em casos análogos, mesmo depois de completada a fase citatória, a jurisprudência desta Casa tem orientado no sentido de se arquivar o processo, sem julgamento de mérito, por ausência de pressupostos para desenvolvimento válido e regular do processo (item 97, retro).

107. É o caso desta TCE, posto que, depois do longo tempo decorrido dos fatos (mais 12 anos), das condutas formais indevidamente atribuídas aos responsáveis arrolados nos autos, das falhas e divergências em relatórios técnicos que alicerçam os débitos apontados neste processo e, ainda, em observância ao princípio do devido processo legal, da segurança jurídica e duração razoável do processo, opinamos no sentido de se arquivar a presente tomada de contas especial sem julgamento de mérito, com fulcro nos arts. 201, § 3º, e 212 do Regimento Interno, por ausência de pressupostos para desenvolvimento válido e regular do processo.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

108. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) arquivar a presente tomada de contas especial, ante a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, com fundamento no art. 1º, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 169, inciso VI, e 212 do Regimento Interno do TCU;

b) enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido aos responsáveis e ao Ministério da

Integração Regional, para ciência, informando que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamenta, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa.

Secex-TCE, em 23 de março de 2020.

(Assinado eletronicamente)

Carlos Roberto da Silveira

AUFC – Mat. TCU 2558-5